



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ISABELIANO ANDINO LLANO RODRIGUEZ Y NIEVE GRACIELA DEL PUERTO DE LLANO C/ LOS ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345; ART. 6 DE DECRETO N° 1579 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003". AÑO: 2015 - N° 1864.



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: noventa y nueve

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los seis días del mes de setiembre del año dos mil diecisiete, en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ISABELIANO ANDINO LLANO RODRIGUEZ Y NIEVE GRACIELA DEL PUERTO DE LLANO C/ LOS ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345; ART. 6 DE DECRETO N° 1579 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por Abogada Nelly Gloria Matiauda Sosa, en nombre y representación de los Señores Isabeliano Andino Llano Rodríguez y Nieve Graciela del Puerto de Llano.

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?

A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta la Abog. Nelly Gloria Matiauda Sosa, en representación de Isabeliano Andino Llano Rodríguez y Nieve Graciela del Puerto de Llano, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 8° y 18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003, y el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004.

La primera cuestión a examinar en cualquier proceso es la relativa a la legitimación procesal. Esto es, si la relación señalada y suscitada con motivo del proceso, puede tener la virtualidad de generar una confirmación, modificación o extinción de la relación jurídica de fondo que subyace en el mismo, es decir, si existe la denominada *legitimado ad causam*. La verificación de la existencia de dicho presupuesto es la primera obligación a cargo de cualquier juzgador, por lo que se impone su consideración, con carácter previo.

En ese aspecto, debe señalarse que de la documentación que acompaña la Abog. Nelly Gloria Matiauda Sosa con su presentación -copias de poder general para asuntos judiciales y administrativos, de los respectivos documentos de identidad y de las resoluciones de jubilación de sus representados- se constata que: Isabeliano Andino Llano Rodríguez, con C.I. N° 394.654, es docente jubilado del Magisterio Nacional por Resolución N° 640 de fecha 19 de mayo de 1997 (f. 6/7); y, Nieve Graciela del Puerto de Llano, con C.I. N° 481.693, es docente jubilada del Magisterio Nacional por Resolución N° 9 de fecha 10 de enero de 1992 (f. 8/11).

Vemos, pues que los docentes jubilados se encuentran en la situación establecida en la Ley N° 2354/2003 y, en ese sentido, afectadas por dicha norma. Por lo tanto, se ha satisfecho el cumplimiento del requisito enunciado y, además se ha demostrado la legitimación activa y el interés personal y concreto en la declaración; con lo cual, se constata la admisibilidad de la presente acción.

Los accionantes sostienen, como fundamento de su pretensión que las referidas normas trasgreden lo estipulado en los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional y al respecto señalan: "QUE, como precedente se menciona lo dispuesto: el Art. 1° de la Resolución del Ministerio de Hacienda N° 10 de fecha 9 de junio de 2009 fija la tasa de actualización de los haberes abonados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (Sector Contributivo)

[Handwritten signature]
Liliana Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

[Handwritten signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Handwritten signature]
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

en un 7,5% contrariando la letra de la Constitución que habla de igualdad de tratamiento dispensado al **FUNCIONARIO PÚBLICO EN ACTIVIDAD**, lo cual significa que al docente jubilado se le debe aumentar 12,5% para percibir igual remuneración que el docente en servicio activo, por lo que el caso debe ser revertido declarándose la **INCONSTITUCIONALIDAD** de las disposiciones recurridas y su inaplicabilidad al caso concreto" (Sic).-----

A la vista de los agravios esgrimidos con relación al Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, se debe precisar el exacto contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que alega se halla conculcada. El texto normativo literal prevé: "**Artículo 103. DEL RÉGIMEN DE JUBILACIONES.** Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado. **La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad**". (Negritas son mías).-----

En la concreta situación que nos plantea el caso en estudio, se advierte que el concepto "actualización" que manejan los accionantes es notablemente distinto al de nuestra Ley Suprema. De la lectura del escrito de promoción se colige que los actores interpretan que el precepto constitucional establece que el haber jubilatorio, percibido por el funcionario jubilado, debe ser el mismo al salario percibido por el funcionario en actividad, cuestión que no se ajusta al verdadero espíritu de la norma.-----

La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial -a la que hace referencia el Art. 103 de la Carta Magna- se refiere al reajuste de los haberes en comparación e implica la utilización del mismo criterio para el aumento -actualización- de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al supeditar la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 -modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008-, que establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una regulación discriminativa, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año siguiente, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional, que como dijéramos, dispone que la Ley garantizará su actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Por lo dicho, estimo inconstitucional el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008.-----

Respecto al Art. 18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003 es necesario destacar que esta norma deroga a los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000 "*De la Función Pública*". En consecuencia, siendo los actores docentes jubilados del Magisterio Nacional, tal artículo no afecta los derechos de los mismos y corresponde el rechazo de la acción respecto a esta disposición legal.-----

En cuanto a la impugnación del Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, es necesario ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ISABELIANO ANDINO LLANO RODRIGUEZ Y NIEVE GRACIELA DEL PUERTO DE LLANO C/ LOS ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345; ART. 6 DE DECRETO N° 1579 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003". AÑO: 2015 - N° 1864.-----



...destacar que el mismo era reglamentario del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, y éste, al ser derogado por la Ley N° 3542/2008, ha perdido total virtualidad por ser reglamentario de la norma derogada, por lo que la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.-----

En conclusión, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable, en relación a los accionantes, el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008. **Es mi voto.**-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La Abg. NELLY GLORIA MATIAUDA SOSA, en nombre y representación de los señores: Isabeliano Andino Llano Rodríguez y Nieve Graciela Del Puerto de Llano, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*" y contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 "*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03*".-----

Argumenta que las normas impugnadas vulneran garantías y derechos establecidos en los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional. Así mismo, peticona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones objetadas en relación a sus representados; consecuentemente se disponga la actualización del monto que perciben los mismos mensualmente en concepto de haber jubilatorio.-----

De las documentaciones agregadas en autos se advierte que los señores Isabeliano Andino Llano Rodríguez y Nieve Graciela Del Puerto de Llano revisten la calidad de jubilados del Magisterio Nacional.-----

En cuanto a la impugnación presentada contra el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha disposición normativa ha sido modificada por la Ley N° 3542/08, en tal sentido, al momento de promoverse la presente acción de inconstitucionalidad (11 DE DICIEMBRE DE 2015) la disposición cuestionada se encontraba modificada por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08; esta circunstancia permite colegir que un pronunciamiento en relación a la aplicabilidad o inaplicabilidad de una disposición que ya fuera modificada por otra, se tornaría inoficiosa además de ineficaz y carente de interés práctico; en el caso de autos cualquier pronunciamiento por parte de esta Magistratura sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado, ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.-----

Ahora bien, respecto a la impugnación del Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/2003, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por la normativa impugnada, en autos se verifica una impugnación genérica de la mencionada disposición, refiriendo únicamente la derogación de las disposiciones contenidas en los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Finalmente, en cuanto a la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/04, resulta que esta disposición era reglamentaria del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta en la Ley N° 3542/08, el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización

Maryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

DR. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BARREIRO de MOLICA
Ministra

anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado así el Decreto Reglamentario N° 1579/04, por tanto sería inoficioso expedirnos sobre la cuestionada disposición.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Abg. GLORIA NELLY MATIAUDA SOSA en nombre y representación de los señores Isabeliano Andino Llano Rodríguez y Nieve Graciela Del Puerto de Llano. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Abogada Nelly Gloria Matiauda Sosa, en nombre y representación de los Señores "*Isabeliano Andino Llano Rodríguez y Nieve Graciela Del Puerto de Llano*", según testimonio de Poder General que acompaña, presenta Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04.-----

Manifiesta la citada profesional que sus mandantes son Jubilados del Magisterio Nacional conforme a las respectivas resoluciones administrativas que adjunta, y sostiene que las normativas impugnadas atentan contra los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional y afectan los derechos de sus representados pues las mismas ordenan que la actualización de los haberes jubilatorios debe ser en igual tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

1- Con relación al Art. 8 de la Ley N° 2345/03, el Art. 103 de la Constitución Nacional dispone que: "*La Ley*" *garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.* Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/03, ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con "...el mecanismo preciso a utilizar", pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art.137 CN). De ahí que al supeditar el Art. 8° de la Ley N° 2345/03, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "...promedio de los incrementos de salarios..." crea una media de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

La Constitución Nacional ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "... en igualdad de tratamiento dispensando al funcionario público en actividad" (Art. 103 CN); la Ley N° 2345/03 supedita la actualización "...al promedio de los incrementos de salarios del sector público" y al IPC calculado por el BCP, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar "...el mecanismo preciso a utilizar": Decreto N° 1579/04, introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el "Factor ajuste", que podría eventualmente servir de factor de ajuste pero no para actualizar, los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

1.1.- El Art. 46 de la C.N. dispone: "*De la Igualdad de las personas: Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*".-----

1.2.- La ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el B.C.P para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes y éstas diferencias originarias no traducen "...desigualdades injustas" o "...discriminatorias" (Art. 46 CN) como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondien...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ISABELIANO ANDINO LLANO RODRIGUEZ Y NIEVE GRACIELA DEL PUERTO DE LLANO C/ LOS ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345; ART. 6 DE DECRETO N° 1579 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003". AÑO: 2015 - N° 1864.**-----



tes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse sí constituiría un factor injusto discriminatorio para los mismos.-----

La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorece de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes debe actualizarse en igual porcentaje y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto a los activos. Debemos recordar que al funcionario activo aportante, cuando se produce un aumento salarial, su primer aumento va de forma íntegro a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

Por otro lado, cabe destacar que si bien se dictó la Ley N° 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, no obstante dicha modificación no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.-----

2) Sobre el Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 cabe señalar que los accionantes son Jubilados del Magisterio Nacional y la norma impugnada guarda relación con disposiciones de la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública" que no le son aplicables por tener el Magisterio Nacional una legislación especial, razón por la cual no procede el estudio de ese agravio conforme al Art. 552 del C.P.C.-----

3) Finalmente, el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03. Actualmente, con la nueva redacción instituida en la Ley N° 3542/08 el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N° 1579/04. En consecuencia, el caso sometido a consideración de esta Sala no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.-----

Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que debe hacerse lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 (modificado por Ley N° 3542/08) en relación con los accionantes. Es mi voto.-----

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

Rea

Paola Candia
MINISTRO C.S.J.

Dr. ANTONIO
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavon Martine.
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 029-

Asunción, 04 de setiembre de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR *parcialmente* a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley N° 2345/03, modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08, en relación a los accionantes.

ANOTAR, registrar y notificar.



GLADYS E. BAREIRO de MONICA
Ministra

DE ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario